

Jakub Pogorzelski

Podział zadań dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego i prewencji kryminalnej w Serbii

Uzyskanie przez Serbię obecnego kształtu terytorialnego i ustrojowego wymagało pokonania długiej oraz wyjątkowo burzliwej drogi, którą kraj ten przeszedł w ciągu ostatnich dwóch dekad. Wybuch wojny na Bałkanach w 1991 r. doprowadził do rozpadu Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii i powstania na jej gruzach pięciu niepodległych państw. Jednym z nich była Federacyjna Republika Jugosławii, w skład której weszły Republika Serbii (z dwiema autonomicznymi prowincjami – Kosowem i Wojwodiną) oraz Czarnogóra. Prezydentem państwa był sprawujący autorytarne rządy Slobodan Milošević. Jego twarda polityka w stosunku do Kosowa doprowadziła w 1999 r. do eskalacji konfliktu w południowej prowincji i interwencji NATO w Jugosławii. W 2000 r. reżim Miloševicia sfałszował wybory, a dyktator ustąpił dopiero pod naciskiem masowych demonstracji ludności. Wówczas Serbia rozpoczęła swoją drogę ku demokratyzacji. W 2003 r. federacja przekształciła się w unię oraz przyjęła nazwę Serbia i Czarnogóra, a po ogłoszeniu w 2006 r. niepodległości przez tę ostatnią – Republika Serbii stała się samodzielnym państwem. Kolejna zmiana nastąpiła w 2008 r., kiedy Kosowo jednostronnie proklamowało niepodległość, której Serbia – podobnie jak wiele państw świata – nie uznała do dzisiaj.

Według spisu powszechnego z 2011 r. Serbię zamieszkuje 7,5 mln obywateli (bez nieobjętego spisem terytorium Kosowa i Metohiji), z których większość stanowią Serbowie (82%), chociaż niektóre regiony (zwłaszcza Wojwodinę) zamieszkują mniejszości narodowe i etniczne, wśród których najliczniejsi są Węgrzy, Bośniacy, Romowie, Chorwaci Czarnogórcy i Albańczycy. PKB na 1 mieszkańca w 2013 r. wynosił około 11 tys. dolarów¹.

Obecnie, w myśl uchwalonej w 2006 r. konstytucji, Serbia jest republiką parlamentarną o unitarnym charakterze terytorialnym. Ustawa zasadnicza powierza

¹ Republički zavod za statistiku RS, <http://www.rzs.rs.ba/> (dostęp: 30.04.2014).

jednak część władzy lokalnej prowincjom autonomicznym oraz samorządowi terytorialnemu.

Prowincja autonomiczna ustanawiana jest w Konstytucji. Aktualnie wymienia ona dwie tego typu jednostki: Wojwodinę oraz Kosowo i Metohiję². Prowincje mają prawo do powołania swoich organów i są odpowiedzialne za kwestie lokalne, istotne dla terytorium całej prowincji. Mogą one zlecać zadania własne działającym na ich terenie jednostkom samorządu terytorialnego, pod warunkiem że zapewnią im odpowiednie środki finansowe. Prowincje mają też prawo do uchwalania własnego budżetu oraz innych aktów prawa – swojego statutu oraz decyzji. Rząd republiki może w celu kontroli legalności i konstytucyjności uchwalanych przez prowincję autonomiczną aktów prawnych wszcząć postępowanie przed Sądem Konstytucyjnym.

Poza wyodrębnieniem autonomicznych prowincji Serbia podzielona jest na terytorialne okręgi administracji rządowej oraz – zupełnie niezależnie od nich – na jednostki jednostopniowego samorządu terytorialnego: miasto stołeczne Belgrad (*grad Beograd*), miasto (*grad*) oraz gminę (*opština*). Jednostki te są względem siebie równorzędne. Miasto obejmuje nie tylko sam „organizm miejski” w jego granicach administracyjnych, ale cały obszar aglomeracyjny. Obecnie Serbia podzielona jest na 150 gmin i 24 miasta.

Głównymi organami jednostki samorządu terytorialnego są sejmik (*skupština*), wójt/burmistrz (*gradonačelnik*) oraz zarząd (*izvršno veće*). Każda jednostka uchwała swój statut, budżet oraz – w granicach swoich kompetencji – akty prawa miejscowego. Jednostki samorządu odpowiedzialne są za wykonywanie zadań własnych, wymienionych w ustawie o samorządzie lokalnym z 2007 r., oraz zleconych przez władze republiki lub prowincji autonomicznej. Prawo obywateli do samorządu terytorialnego jest zagwarantowane przez konstytucję i podlega kontroli wyłącznie pod względem legalności. Nadzór nad legalnością działań i aktów prawnych jednostek samorządu terytorialnego sprawują organy republiki (Rada Ministrów i ministerstwo właściwe ds. administracji i samorządu terytorialnego), a w zakresie zgodności z aktami prawnymi uchwalanymi przez prowincję autonomiczną – organy tej prowincji.

Podział zadań między państwem a samorządem terytorialnym

Jak już zostało wspomniane, Serbia w XXI w. weszła wyniszczona krwawą wojną oraz trwającą po jej zakończeniu dyktaturą Slobodana Miloševicia. Dopiero jej obalenie zapoczątkowało proces reform demokratycznych, który objął wszystkie dziedziny i instytucje życia społecznego. Wydaje się oczywiste, że w ciągu

² Pomimo faktycznego braku zwierzchnictwa Serbii nad Kosowem i Metohiją w świetle serbskiego prawa prowincja ta nadal jest integralną częścią tego państwa.

kilkunastu lat istnienia nowego państwa nie udało się ukończyć procesu tworzenia demokratycznych struktur i pluralistycznego społeczeństwa. Niniejsze wprowadzenie jest bardzo istotne dla dalszych rozważań, należy bowiem zdawać sobie sprawę, że Serbia to w dużej mierze państwo, którego porządek prawny wciąż jest w fazie formowania. Większość istniejących rozwiązań albo funkcjonuje zbyt krótko, by móc poddać je głębszej analizie i ocenie, albo nadal jest na etapie wprowadzania w życie. Bardzo wiele zagadnień kluczowych dla bezpieczeństwa publicznego oraz prewencji kryminalnej wciąż nie doczekało się prawnego uregulowania. Prowadzone są jednak – z różną intensywnością – prace zmierzające do zmiany tego stanu rzeczy. Kilka istotnych aktów prawnych znajduje się na ostatnich etapach ścieżki legislacyjnej, inne są dopiero w fazie wstępnych projektów. Celowe wydaje się jednak przedstawienie i scharakteryzowanie ogólnych kierunków reform, a także aktów, które wprawdzie jeszcze nie weszły w życie, ale mają szansę zostać wkrótce uchwalone.

W świetle obowiązujących przepisów zadania z zakresu bezpieczeństwa oraz prewencji kryminalnej należą przede wszystkim do organów centralnych. Brak jest jednej ustawy, która w całości byłaby poświęcona problematyce bezpieczeństwa, przepisy z tej dziedziny są rozproszone w szeregu aktów prawnych. Domniemanie właściwości w kwestii bezpieczeństwa publicznego przysługuje Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, które swoje zadania w tym zakresie wykonuje przy pomocy znajdującej się w jego strukturze policji państwowej. Za kwestie bezpieczeństwa narodowego, związanego przede wszystkim z obroną kraju przed zagrożeniami pochodzącymi z zewnątrz, odpowiedzialne jest Ministerstwo Obrony, któremu podlegają Wojskowa Agencja Informacyjna i Wojskowa Agencja Bezpieczeństwa, a także podporządkowana bezpośrednio rządowi i nadzorowana przez parlament Agencja Informacji i Bezpieczeństwa. Bardzo dużym krokiem naprzód w dziedzinie organizacji sektora bezpieczeństwa było powołanie w 2007 r. Narodowej Rady Bezpieczeństwa. Uchwalona wówczas ustawa o podstawach organizacji służb bezpieczeństwa miała wypełnić lukę, jaką pozostawiła przyjęta rok wcześniej konstytucja, która pominęła regulację systemu bezpieczeństwa. Główne założenie działania Narodowej Rady Bezpieczeństwa stanowią skupienie w jednym miejscu oraz koordynacja działań podmiotów podejmujących decyzje w sprawach z zakresu bezpieczeństwa. W skład organu wchodzi prezydent, ministrowie sprawiedliwości, obrony i spraw wewnętrznych, naczelnik Sztabu Generalnego Wojska oraz kierownicy agencji bezpieczeństwa. Do zadań rady należą współpraca i koordynacja działań podstawowych jednostek odpowiedzialnych za kwestie bezpieczeństwa (policji, wojska, tajnych służb)³.

Ukierunkowanie na regulację zagadnień związanych z bezpieczeństwem na szczeblu państwowym jest bardzo silne. Ustawa o samorządzie terytorialnym zawiera katalog zadań, których wykonanie powierzono jednostkom tego samorządu, ale żadne z nich nie dotyczy kwestii związanych z bezpieczeństwem. Pewną rolę w tej dziedzinie organowi prowincji autonomicznej lub samorządu

³ Đ. Popović, *Savet za nacionalnu bezbednost Republike Srbije*, Beograd 2009.

terytorialnego przypisuje ustawa o policji. Nakłada ona na wspomniany organ (wykonawczy lub stanowiący) bardzo ogólnie określony obowiązek analizowania stanu bezpieczeństwa na podległym obszarze, a także zajmowania stanowiska odnoszącego się do priorytetów w dziedzinie lokalnego bezpieczeństwa oraz składania odpowiednich wniosków na ręce właściwego naczelnika policji⁴. Takie centralistyczne podejście nie oznacza jednak, że jednostki samorządu nie mają żadnych uprawnień w zakresie wpływania na politykę bezpieczeństwa i prewencji kryminalnej. W ostatnich latach stale wzrasta liczba lokalnych komitetów ds. bezpieczeństwa (*lokalni saveti za bezbednost*), mimo że ich funkcjonowanie nie przewiduje bezpośrednio żaden akt prawny. Ustawa o samorządzie terytorialnym daje możliwość ustanowienia organu, którego zadaniem jest rozwiązywanie konkretnych problemów o dużym znaczeniu dla społeczności lokalnej. Bezpośrednią podstawą funkcjonowania takiego komitetu jest statut jednostki, a nie akt rangi ustawowej. Przyjęte rozwiązanie powoduje, że każda gmina lub miasto ma duży zakres swobody w powoływaniu organu ds. bezpieczeństwa. Dlatego też lokalne komitety ds. bezpieczeństwa mogą być powoływane przy organie stanowiącym lub wykonawczym jednostki, a także mogą mieć czasowy lub trwały charakter. Zachęcanie do korzystania z możliwości ich powoływania rozpoczęło się w 2002 r., w ramach programu „Policja środowiskowa”, który zostanie omówiony szerzej w dalszej części rozdziału. Obecnie w Serbii funkcjonuje około 100 organów, których działalność – niezależnie od przyjętej przez nie nazwy – można zakwalifikować jako komitety ds. bezpieczeństwa. Liczą one przeważnie od 10 do 15 członków, a w ich skład mogą wchodzić – w zależności od modelu przyjętego przez daną jednostkę – organy władz samorządu terytorialnego, przedstawiciele policji, wymiaru sprawiedliwości, instytucji społecznych i oświatowych, osoby duchowne, lokalni dziennikarze i przedsiębiorcy, a także przedstawiciele stowarzyszeń oraz niezależni eksperci⁵.

Zadania komitetów są określane przez akty, na mocy których zostały one utworzone i najczęściej polegają na analizie stanu lokalnego bezpieczeństwa, definiowaniu najważniejszych dla danej społeczności problemów, a następnie – na podstawie wcześniejszych ustaleń – na opracowaniu lokalnego planu bezpieczeństwa i prewencji kryminalnej, tworzeniu grup roboczych powołanych do rozwiązywania konkretnych problemów oraz analizie i rewizji gminnych budżetów pod kątem wykorzystania środków na cele bezpieczeństwa. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że efektywność komitetów jest różna w zależności od regionu oraz często decyduje o tym sposób, w jaki organ jest zarządzany. Należy zauważyć, że lepiej funkcjonują komitety, na czele których stoi wybrany koordynator (najczęściej przedstawiciel policji). Największymi problemami

⁴ Por. art. 6 ustawy o policji. *Zakon o policiji*, Službeni glasnik 2005, nr 101.

⁵ Ogromną rolę w promowaniu idei tworzenia lokalnych komitetów ds. bezpieczeństwa odegrało Belgradzkie Centrum ds. Polityki Bezpieczeństwa, którego eksperci stworzyli specjalny przewodnik dotyczący zakładania i funkcjonowania komitetów ds. bezpieczeństwa. Por. M. Bjeloš, Z. Brozović, S. Đorđević, *Priručnik za rad lokalnih saveta za bezbednost*, Kikinda 2011.

komitetów są nieregularność posiedzeń oraz ograniczanie udziału przedstawicieli społeczeństwa na rzecz przedstawicieli władz oraz policji, co zaprzecza pierwotnej idei projektu⁶.

Policja państwowa

Serbska policja państwowa jest profesjonalną, zorganizowaną w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i finansowaną z budżetu państwa służbą odpowiedzialną za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, wspieranie rządów prawa w demokratycznym państwie oraz stanie na straży praw i wolności obywateli⁷. Po przewrocie demokratycznym w 2000 r. reforma cieszącej się wyjątkowo złą sławą policji – kojarzonej przede wszystkim ze wspieraniem totalitarnego reżimu – wydawała się jednym z najpilniejszych zadań. Dla nowych władz, popieranych przez organizacje międzynarodowe, priorytetem było przeprowadzenie gruntownej reformy całej struktury MSW w taki sposób, aby jego jednostki działały, kierując się zasadami demokratycznymi i – co najważniejsze – odzyskały utracone zaufanie obywateli. Zmiana modelu ministerstwa zakładała w pierwszej kolejności wyłączenie z jego struktury budzącej najbardziej negatywne skojarzenia Służby Bezpieczeństwa Republiki⁸. Dopiero później rząd zatwierdził dalsze plany reformy i modernizacji MSW.

Swój obecny kształt policja otrzymała po wejściu w życie znowelizowanej w 2005 r. ustawy o policji, która urzeczywistniła postulat koniecznej depolityzacji oraz decentralizacji tej jednostki. Nad stworzeniem tego aktu przez pięć lat pracowali zarówno eksperci ze strony rządowej, jak i z organizacji społecznych, przy wsparciu OBWE. Za główne zalety ustawy uważa się szczegółową regulację użycia środków przymusu przez funkcjonariuszy, kontroli wewnętrznej policji oraz procedury przyjmowania skarg⁹. Nowa ustawa uznana została za krok ku dostosowaniu serbskich przepisów do standardów zalecanych przez Unię Europejską i Radę Europy, za naczelne wartości uznaje ona bowiem dobro społeczności oraz ochronę praw człowieka¹⁰.

W strukturze MSW za sprawy policji odpowiada wyodrębniona jednostka organizacyjna – Dyrektoriat Policji, który pozostaje jednak w dużym stopniu niezależny od MSW, gdyż w założeniu ma mieć charakter profesjonalny, a nie polityczny. Niezależności tej mają sprzyjać kryteria wyboru dyrektora policji. Kandydat musi posiadać co najmniej piętnastoletni staż pracy w czynnej służbie,

⁶ *Ibidem*, s. 10–13.

⁷ Por. art. 1 ustawy o policji.

⁸ Serbska Służba državne bezbednosti była odpowiednikiem polskiej Służby Bezpieczeństwa. Ostatecznie została ona rozwiązana w 2003 r.

⁹ B. Milosavljević, *Ustavno-pravni status policije*, [w:] *Zbornik predavanja sa IX škole reforme sektora bezbednosti*, Beograd 2007, s. 61–62.

¹⁰ Por. Raport Stowarzyszenia na Rzecz Otwartego Społeczeństwa, *Stanje ljudske bezbednosti u Srbiji*, Beograd 2006, s. 219.

pod uwagę brane są również jego sukcesy zawodowe. Dyrektor policji jest wybierany przez Radę Ministrów na okres pięciu lat¹¹.

Dyrektoriat Policji składa się z wydziałów (Wydział Policji, Wydział Policji Drogowej, Wydział Policji Granicznej, Wydział Śledczy, Wydział Bezpieczeństwa, Wydział Administracyjny, Centrum Operacyjne). Dyrektoriatowi podlegają komenda policji dla miasta stołecznego Belgradu, terenowe komendy policji oraz posterunki policji, a także jednostki specjalne, odpowiedzialne przede wszystkim za reagowanie w sytuacjach nadzwyczajnych, związanych z działalnością terrorystyczną, kłóskami żywiołowymi i innymi zadaniami wysokiego ryzyka. Należą do nich Żandarmeria, Specjalna Jednostka Antyterrorystyczna, Jednostka ds. Zwalczania Terroryzmu oraz Jednostka Helikopterowa.

Struktura podległości służbowej w policji ma ściśle hierarchiczny charakter. Naczelnicy jednostek organizacyjnych Dyrektoriatu Policji oraz naczelnicy komend podlegają Dyrektorowi Policji, komendanci posterunków natomiast – naczelnikowi nadrzędnej komendy.

Katalog uprawnień policji służących do wykonywania jej zadań jest określony przez ustawę. Obejmuje on m.in.: upominanie i wydawanie poleceń, legitymowanie oraz ustalanie tożsamości, aresztowanie i zatrzymywanie osób, tymczasowe konfiskowanie przedmiotów, przeszukanie pomieszczeń, osób, rzeczy i środków transportu, zabezpieczanie i oględziny miejsca zdarzenia, nagrywanie, stosowanie środków przymusu, a także, co może budzić kontrowersję, użycie poligrafu. Wszelkie działania policji powinny być wykonywane w zgodzie z zasadami proporcjonalności, umiaru oraz w poszanowaniu dla praw człowieka¹².

Kontrola oraz nadzór nad policją mają charakter głównie wewnętrzny, choć obowiązująca ustawa powierzyła pewne kompetencje nadzorcze również organom zewnętrznym. Na ministrów spraw wewnętrznych ciąży obowiązek składania parlamentowi na każde jego żądanie, a obowiązkowo raz w roku, sprawozdania z pracy policji i stanu bezpieczeństwa w kraju. Podobny raport jest on zobowiązany złożyć zawsze na wniosek komisji sejmowej, której działalność dotyczy kwestii związanych z bezpieczeństwem. Ponadto pewne kompetencje nadzorcze posiadają rząd, organy sądownictwa oraz organy kontroli państwowej. Ich uprawnienia sprowadzają się przede wszystkim do żądania dostępu do określonych informacji i prawa do kierowania zapytań¹³.

Dużo większe możliwości oraz znaczenie praktyczne ma kontrola wewnętrzna. Do jej sprawowania powołany jest specjalny Wydział Kontroli Wewnętrznej Policji, będący niezależną jednostką organizacyjną MSW. Kontrola ta bada legalność działań policji i dotyczy zwłaszcza przestrzegania praw człowieka, międzynarodowych konwencji oraz przepisów ustawy o policji. Wydziałem kontroli kieruje mianowany przez rząd naczelnik, który jest bezpośrednio podporządkowany ministrowi spraw wewnętrznych.

¹¹ Regulacja ta zapewnia Dyrektoriatowi Policji pewien stopień apolityczności, ponieważ kadencja rządu trwa cztery lata.

¹² Por. art. 30 ustawy o policji.

¹³ Por. art. 9 i 170 ustawy o policji.

Bardzo ważnym krokiem w stronę demokratyzacji państwa było szczegółowe uregulowanie w nowej ustawie o policji procedury składania przez obywateli skarg na jej działanie. Każdemu, kto uważa, że bezprawna lub niewłaściwie przeprowadzona czynność funkcjonariusza naruszyła jego prawa lub wolności, w ciągu 30 dni od zdarzenia przysługuje prawo złożenia skargi. Do rozpatrywania tych skarg powołana jest w MSW specjalna trzyosobowa komisja, w skład której wchodzi naczelnik wydziału kontroli wewnętrznej, przedstawiciel policji oraz mianowany przez ministra na wniosek organu samorządu terytorialnego przedstawiciel społeczeństwa.

Ustawa przewiduje obowiązek współpracy policji z innymi jednostkami działającymi w sektorze bezpieczeństwa. Szczegółowo uregulowana została jednak jedynie współpraca z Agencją Informacji i Bezpieczeństwa. Zakłada ona wymianę niezbędnych informacji, wzajemne udzielanie specjalistycznej, technicznej i fizycznej pomocy oraz podejmowanie wspólnych działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludziom, mieniu i państwu. W przypadku innych podmiotów ustawa daje ministrowi możliwość zawierania porozumień o współpracy i partnerstwie policji z innymi państwowymi oraz pozarządowymi organami w celu wspólnego realizowania zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa i zapobiegania przestępczości¹⁴.

W kontekście reformy policji w Serbii wspomnieć należy o jednym z największych projektów prowadzonych w celu demokratyzacji oraz rozwoju partnerstwa opartego na współpracy policji ze społeczeństwem. W 2002 r. pod egidą serbskiego MSW i OBWE oraz przy współpracy wielu innych organizacji międzynarodowych rozpoczęto realizację znanego również w innych krajach projektu policji środowiskowej (serb. *policija u zajednici*, ang. *community policing*). Na początku program był prowadzony pilotażowo w wybranych gminach, a od 2004 r. – na terenie całego kraju. Ten zupełnie nowy dla Serbii model funkcjonowania sektora bezpieczeństwa ma przede wszystkim wpłynąć na zwiększenie zaufania społeczeństwa do organów państwowych oraz pomóc we wspólnym rozwiązywaniu problemów dotyczących bezpieczeństwa na poziomie lokalnym. Efekty współpracy są oceniane bardzo różnie, w zależności od regionu kraju. Realizacja bazującego na wzajemnym zaufaniu konceptu policji środowiskowej jest utrudniona na terenach, gdzie do głosu dochodzą konflikty narodowościowe. Stosunkowo dobrze natomiast system ten działa w Wojwodinie, gdzie pokojowa wieloetniczność od wieków jest elementem tożsamości społeczności lokalnej¹⁵. Mimo że projekt rozwija się dynamicznie, wciąż nie udało się uchwalić rządowej strategii dotyczącej rozwoju policji środowiskowej. Według zapowiedzi sekretarza MSW powinno być do tego dojdź jeszcze w pierwszej połowie 2012 r.¹⁶ Akt ten harmonizowałby często bardzo zróżnicowane regionalnie działania podejmowane

¹⁴ Por. art. 186–188 ustawy o policji.

¹⁵ Z. Keković, *Sistemi bezbednosti*, Beograd 2007, s. 234.

¹⁶ Deklarację taką złożył 9 grudnia 2011 r. na łamach dziennika „Blick” przedstawiciel misji OBWE w Serbii T. Moore. Por. *Nacionalna strategija o radu policije u lokalnoj zajednici*, Blick,

w ramach realizacji projektu, a także umożliwiłby propagowanie idei *community policing* na obszarach, które wykazują mniejszą aktywność w tej dziedzinie.

Kluczowym elementem projektu policji środowiskowej są szkolenia funkcjonariuszy, organizowane wspólnie przez MSW i OBWE. Kursy mają na celu zwrócenie uwagi policjantów na ich służebną rolę wobec społeczeństwa, konieczność poszanowania praw człowieka, a także na znaczenie budowania obustronnego zaufania i współpracy, dzięki czemu można bardziej efektywnie dążyć do rozwiązywania i łagodzenia konfliktów oraz zapobiegania lokalnej przestępczości.

Koncept zakłada również szereg akcji informacyjnych, prowadzonych głównie za pośrednictwem mediów, które mają upowszechnić ideę policji środowiskowej wśród członków lokalnej społeczności. We współpracy z Ministerstwem Oświaty prowadzone są spotkania policji z uczniami szkół podstawowych. Projekt popiera tworzenie na poziomie jednostek samorządu terytorialnego komitetów ds. bezpieczeństwa, które mogą stanowić fora komunikacji policji i obywateli, najpełniej urzeczywistniające model partnerstwa poprzez udział obywateli w tworzeniu polityki kryminalnej oraz zapewnienie skutecznych mechanizmów prewencji¹⁷.

Za koordynację projektu propagującego ideę *community policing* oraz za jego ewaluację odpowiedzialny jest powołany w każdej komendzie wydział ds. prewencji i organizacji policji środowiskowej¹⁸.

Policja komunalna

Policja komunalna (*komunalna policija*) jest w Serbii instytucją nową, funkcjonującą od marca 2010 r., gdy weszła w życie ustawa o policji komunalnej. W myśl przepisów stanowi ona powoływana przez miasto jednostkę organizacyjną, jest zatem niezależna od sił policyjnych podlegających MSW. Obowiązek powołania policji komunalnej przez każde miasto przewiduje ustawa o samorządzie terytorialnym¹⁹.

Powołanie zupełnie nowej formacji wydawało się niezbędne w celu zapewnienia porządku oraz bezpieczeństwa publicznego na poziomie lokalnym, głównie poprzez zapobieganie przestępstwom i wykroczeniom o mniejszej szkodliwości społecznej. Zadania te dotychczas leżały w kompetencji różnych, niedysponujących odpowiednimi środkami przymusu służb oraz policji państwowej, której

<http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/294767/Nacionalna-strategija-o-radu-policije-u-lokalnoj-zajednici> (dostęp: 30.04.2014).

¹⁷ Szczegóły dotyczące projektu policji środowiskowej w Serbii znajdują się na stronie Southeast Europe Police Chiefs Association. Por. *Community Policing Project*, <http://www.sepca-see.eu/press/123-serbia-belgrade-15052009--community-policing-project> (dostęp: 30.04.2014).

¹⁸ Ministarstvo Unutrašnjih Poslova Republike Srbije, *Informator o radu Ministarstva Unutrašnjih Poslova Republike Srbije*, Beograd 2013, <http://www.mup.rs/cms/resursi.nsf/Informator-MUP-latinica.pdf> (dostęp: 30.04.2014).

¹⁹ Por. art. 24 ustawy o samorządzie terytorialnym. *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Službeni glasnik RS 2007, nr 129.

przeciążenie obowiązkami często uniemożliwiało efektywne zajmowanie się sprawami uznawanymi za bardziej błahe.

Podstawowe zadania i kompetencje policji komunalnej normuje wspomniana ustawa, a w przypadku miasta stołecznego Belgradu również ustawa o mieście stołecznym. Ich katalog obejmuje przede wszystkim:

- 1) zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa na poziomie lokalnym;
- 2) egzekwowanie przepisów prawa umożliwiających prawidłowe funkcjonowanie miasta;
- 3) sprawowanie nadzoru nad transportem lokalnym;
- 4) ochronę środowiska, dóbr kultury, lokalnych dróg i miejsc publicznych.

Swoje zadania funkcjonariusze policji komunalnej powinni wykonywać głównie poprzez patrolowanie miejsc publicznych²⁰.

Pomimo instytucjonalnej niezależności policji komunalnej i państwowej ustawa przewiduje współpracę tych dwóch służb. Policja państwowa ma obowiązek przekazać policji komunalnej, na jej uzasadniony wniosek, dane osobowe obywateli, dane o zarejestrowanych pojazdach oraz inne informacje znajdujące się w jej ewidencji. Ponadto burmistrzowie mogą w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych uchylać akty o współpracy policji oraz tworzeniu organów koordynujących ich wspólne działania.

Uprawnienia policji komunalnej – jakkolwiek mniejsze niż te przysługujące policji państwowej – są zakreślone dość szeroko. Ich katalog obejmuje przede wszystkim:

- 1) upomnienie;
- 2) ustne polecenie;
- 3) sprawdzenie tożsamości;
- 4) doprowadzenie do jednostki w przypadku niemożności ustalenia tożsamości w miejscu kontroli;
- 5) rewizję osób i mienia;
- 6) tymczasowe zatrzymanie rzeczy użytej do popełnienia czynu zabronionego lub z niego pochodzącej;
- 7) kontrolę wideo;
- 8) użycie środków przymusu bezpośredniego, służbowej pałki i kajdanek.

Zastosowanie ostatniego z wymienionych uprawnień możliwe jest jedynie w przypadku konieczności obrony przed bezpośrednim atakiem²¹.

Funkcjonariusz policji komunalnej powinien m.in. mieć co najmniej średnie wykształcenie, zdać egzamin kierunkowy, a także wykazywać się odpowiednimi

²⁰ Por. art. 9–10 ustawy o policji komunalnej. *Zakon o komunalnej policji*, Służbeni glasnik 2009, nr 51.

²¹ Por. art. 16–26 ustawy o policji komunalnej.

zdolnościami psychofizycznymi, o czym orzeka upoważniona przez ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego placówka służby zdrowia. Za szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy policji komunalnej oraz bieżącą kontrolę ich zdolności do pracy odpowiedzialne jest Ministerstwo Administracji Państwowej i Samorządu Terytorialnego. Także ono, w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych, wyznacza komisję powołaną do przeprowadzenia egzaminu kierunkowego. Koszty szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy policji komunalnej ponosi miasto.

Przedstawiciel tej formacji w czasie wykonywania czynności służbowych ma status funkcjonariusza publicznego i korzysta ze związanej z tym ochrony prawnej. Utrudnianie wykonywania prowadzonych przez niego czynności stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny.

Skargi na działalność funkcjonariusza policji komunalnej kieruje się do naczelnika jednostki. W przypadku powzięcia podejrzenia popełnienia przez funkcjonariusza czynu zabronionego ściganego z urzędu naczelnik zobowiązany jest przekazać takie zażalenie komisji ds. rozpatrywania skarg. Organ ten powoływany jest przez radę miasta. W jego skład wchodzi troje radnych, naczelnik policji komunalnej oraz przedstawiciel policji. Komisja ta może zbierać oświadczenia i dowody służące wyjaśnieniu podstaw faktycznych skargi. Policja komunalna zobowiązana jest również do przedkładania burmistrzowi kwartalnych, półrocznych i rocznych sprawozdań z rozpatrywania skarg.

Funkcjonariusz policji komunalnej ma obowiązek zdać pisemny raport z każdego przypadku użycia środka przymusu naczelnikowi, który dokonuje oceny konieczności oraz prawidłowości jego zastosowania. Gdy zachodzi podejrzenie popełnienia przez funkcjonariusza czynu zabronionego ściganego z urzędu, naczelnik podejmuje czynności zmierzające do wymierzenia odpowiedzialności dyscyplinarnej lub karnej, a swoją ocenę przekazuje komisji ds. rozpatrywania skarg. O każdym przypadku zastosowania środka przymusu naczelnik zobowiązany jest niezwłocznie powiadomić nadrzędną komendę policji państwowej²².

Funkcjonowanie policji komunalnej zostało pozytywnie ocenione przez Ministerstwo Administracji i Samorządu Terytorialnego. Asystent ministra S. Mogi zapowiedział w listopadzie 2011 r. opracowanie projektu nowelizacji ustawy. Przewidywał on rozszerzenie uprawnień i zakresu działalności policji komunalnej, polepszenie wyposażenia oraz dalsze doskonalenie systemu szkolenia. Wskazuje się również na konieczność zwiększenia liczby funkcjonariuszy. Obowiązująca w świetle obecnych przepisów proporcja, zgodnie z którą jeden funkcjonariusz przypada na co najmniej 5000 mieszkańców, oceniana jest – zwłaszcza w mniejszych miastach – jako niewystarczająca²³.

²² Por. art. 27–28 ustawy o policji komunalnej.

²³ Strona internetowa *Paragraf Lex*, http://www.paragraf.rs/arhiva_vesti/141111.html (dostęp: 30.04.2014).

Instytucjonalny aspekt koordynacji prewencji kryminalnej

Duża liczba realizowanych programów prewencyjnych w połączeniu z coraz bardziej powszechnym udziałem czynnika społecznego w reformowaniu sektora bezpieczeństwa w Serbii z pewnością zasługuje na uznanie, jednakże poważnym problemem jest brak koordynacji podejmowanych działań, co zmniejsza ich efektywność. Obecnie środki prewencji kryminalnej podejmowane są w ramach różnych programów i uczestniczy w nich wiele podmiotów, ale nie istnieją mechanizmy, pozwalające na skoordynowanie takich aktywności. Problem ten został dostrzeżony przez MSW, które w 2009 r. przedstawiło opracowane we współpracy ze specjalistami z dziedziny bezpieczeństwa założenia wstępne Narodowej Strategii Prewencji Kryminalnej. Przyjęto w nich stanowisko, że dobrze zaplanowana i przemyślana prewencja kryminalna odgrywa kluczową rolę w procesie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego²⁴. Przedstawienie przez MSW wstępnych założeń rozpoczęło szeroką debatę nad projektem strategii, której uczestnikami są rząd, specjaliści w dziedzinie bezpieczeństwa oraz przedstawiciele organizacji społecznych. Trudno jest przewidzieć, kiedy i w jakim kształcie dokument zostanie ostatecznie przyjęty, warto jednak scharakteryzować jego główne założenia²⁵.

Omawiana strategia ma stworzyć bardzo szerokie ramy dla skutecznej prewencji kryminalnej. Przewiduje ona m.in. zwiększenie współpracy między policją a innymi instytucjami i społeczeństwem przy wypracowywaniu mechanizmów zwalczania przestępczości, rozwój służb odpowiedzialnych za nadzór nad osobami skazanymi na karę pozbawienia wolności w zawieszeniu, zwiększenie czynnika fachowego zarówno w państwowych, jak i w prywatnych jednostkach sektora bezpieczeństwa, tworzenie programów na rzecz pomocy ofiarom przestępstw, włączenie treści dotyczących prewencji kryminalnej do szkolnych programów nauczania, a także prowadzenie kampanii informacyjnych zwiększających poziom świadomości członków lokalnych społeczności w zakresie bezpieczeństwa.

Zgodnie z przyjętymi w strategii założeniami skuteczna prewencja kryminalna polegać ma na realizowaniu działań na trzech płaszczyznach. Po pierwsze, należy dążyć do wyeliminowania czynników kryminogennych na poziomie rodziny i społeczności lokalnej. Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez organizowanie akcji edukacyjno-informacyjnych, wspieranie rodzin oraz współpracę z instytucjami opieki społecznej i organizacjami pozarządowymi. Po drugie, realizowane mają

²⁴ *Polazni okvir Nacionalne strategije prevencije kriminala*, http://www.ccmr-bg.org/upload/document/polazni_okvir_nacionalne_stret.pdf.

²⁵ Komentarze oraz propozycje udoskonalenia strategii zostały zebrane w wydany wspólnie przez trzy zajmujące się kwestiami bezpieczeństwa stowarzyszenia zbiorze propozycji dotyczących polityki bezpieczeństwa i reformy policji: Z. Marković, S. Đorđević, J. Litavski, *Zbirka predloga praktične politike za reformu policije u Srbiji*, Beograd 2010.

być programy wymierzone w zwalczanie konkretnych zjawisk niepożądanych. Będą one polegały przede wszystkim na diagnozowaniu i resocjalizowaniu demoralizowanych oraz szczególnie predysponowanych do łamania prawa grup społecznych. Po trzecie, akcentuje się konieczność rozwoju działań zapobiegających powrotowi do przestępczości jednostek, które już naruszyły prawo.

Założenia strategii przewidują powołanie Narodowej Rady ds. Prewencji Kryminalnej – organu o funkcji doradczo-koordynacyjnej, który miałby kreować lokalne grupy zadaniowe oraz koordynować działania organów i instytucji tworzących system prewencji kryminalnej. Wciąż trwa dyskusja nad ostatecznym modelem, według którego rada miałaby zostać zorganizowana. Zwraca się przede wszystkim uwagę na konieczność jej decentralizacji i jak największego zaangażowania w jej działania grup lokalnych. Wychodzi się bowiem z założenia, że najskuteczniejsze są czynności prewencyjne podejmowane właśnie na szczeblu lokalnym, w środowisku najbliższym danej jednostce. Niezależni eksperci postulują powołanie siedmiu regionalnych grup zadaniowych, których działalność byłaby koordynowana i nadzorowana przez Narodową Radę ds. Prewencji Kryminalnej²⁶. W skład każdej grupy miałoby wchodzić pięcioro członków, którzy reprezentowaliby policję, samorząd terytorialny, instytucje opieki społecznej, oświatę oraz lokalne stowarzyszenia. Sama rada składałaby się z pięciorga członków, a jej koordynator byłby funkcjonariuszem MSW. Odpowiadałaby ona za pozyskiwanie i odpowiednie wydatkowanie na prewencję kryminalną środków finansowych z funduszy organizacji międzynarodowych, a także za współpracę z ministerstwami w celu wspólnego wypracowania najlepszych rozwiązań w dziedzinie zapobiegania przestępczości. W myśl przyjętych założeń każda lokalna grupa byłaby zobowiązana do składania corocznego sprawozdania ze stanu bezpieczeństwa w swoim regionie oraz problemów, z którymi spotyka się w realizacji zadań prewencyjnych. Wnioski dotyczące tych kwestii przedstawiane byłyby ministrowi spraw wewnętrznych, rządowi oraz – przede wszystkim – społeczności lokalnej, w której działa dana grupa. Analiza doświadczeń poszczególnych zespołów na forum Narodowej Rady ds. Prewencji Kryminalnej umożliwiłaby natomiast wypracowanie najlepszych rozwiązań, które mogłyby być następnie stosowane na terenie całego kraju.

Szczególny nacisk w działaniach prewencyjnych powinno się położyć także na angażowanie w prace – w ramach wolontariatu lub płatnych staży – lokalnych zespołów młodzieży. Działanie takie miałoby szanse wpłynąć na wzmocnienie kształtowania postaw społecznie pożądanych. Szacuje się, że w związku z przyznaniem Serbii statusu państwa kandydującego do Unii Europejskiej zwiększą się pochodzące z funduszy przedakcesyjnych środki finansowe na rozwój prewencji kryminalnej. Docelowo nakłady z budżetu państwa przeznaczone na realizację tych zadań miałyby zatem zostać zminimalizowane.

²⁶ *Ibidem*, s. 13–16.

Aktywność podmiotów prywatnych

Wejście Serbii do kręgu państw demokratycznych pociągnęło za sobą dość powszechną aktywizację obywateli i zwiększanie ich wpływu na życie społeczne. Prawnemu uregulowaniu udziału społeczeństwa w działaniach podejmowanych w sferze publicznej miało służyć przyjęcie w 2009 r. nowej ustawy o stowarzyszeniach. Dzięki niej instytucja stowarzyszenia stała się najbardziej skutecznym, popularnym i stosunkowo prostym sposobem na włączenie się obywateli w życie społeczne, a prawo do stowarzyszania się poszerzyło katalog konstytucyjnych praw i wolności. Ustawa o stowarzyszeniach za przedmiot swojej regulacji uznaje „dobrowolną, pozarządową organizację o celach niezarobkowych, opartą na wolności zrzeszania się osób fizycznych i prawnych, założoną w celu realizacji wybranych wspólnych celów i interesów, które nie są niezgodne z prawem”²⁷. W świetle ustawy stowarzyszenia utrzymują się ze składek członkowskich, darowizn, spadków oraz zapisów, ale mogą także starać się o subwencje z budżetu państwa na realizację programów o istotnym znaczeniu społecznym.

Wśród stowarzyszeń stawiających sobie za cel udział w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa na czoło wysuwa się Belgradzkie Centrum ds. Polityki Bezpieczeństwa (*Beogradski centar za bezbednosnu politiku* – BCBP). Stowarzyszenie to zostało założone już w 1997 r. jako Centrum Stosunków Cywilno-Wojskowych, a jednym z jego głównych celów było prowadzenie badań dotyczących globalnego, narodowego, lokalnego i indywidualnego poziomu bezpieczeństwa²⁸. Belgradzkie Centrum ds. Polityki Bezpieczeństwa skupiło się na reformie sektora bezpieczeństwa, której przeprowadzenie było niezbędne w przechodzącym transformację i wyniszczonym wojną oraz dyktaturą kraju. Nacisk został położony na wypracowanie mechanizmów poddania sektora bezpieczeństwa demokratycznej i przejrzystej kontroli. W 2006 r. BCBP w ramach swojej struktury założyło Belgradzką Szkołę Bezpieczeństwa, która zatrudnia w charakterze młodych badaczy absolwentów kierunków społecznych. Celem tej placówki jest wykształcenie grupy ekspertów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego oraz publicznego, którzy będą mogli wziąć czynny udział w przeprowadzaniu reformy tego sektora. Ponadto centrum sporządza i poddaje pod publiczną dyskusję projekty aktów prawnych z dziedziny bezpieczeństwa, których uchwalenie wydaje się szczególnie pilne.

Centrum prowadzi projekty naukowe oraz wspiera wszelkie inicjatywy mające na celu poprawę stanu bezpieczeństwa w kraju, czego przykładem może być chociażby wydanie wspomnianego już *Przewodnika dla lokalnych komitetów ds. bezpieczeństwa*. W celach informacyjnych i edukacyjnych stowarzyszenie realizuje liczne programy zachęcające aktywistów społeczeństwa obywatelskiego, polityków i członków społeczności akademickiej do dyskusji oraz wspierania reformy

²⁷ Por. art. 2 ustawy o stowarzyszeniach. *Zakon o udruženjima*, Službeni glasnik 2009, nr 51.

²⁸ Szczegółowe informacje o działalności stowarzyszenia dostępne są w języku serbskim i angielskim na jego stronie internetowej: <http://www.ccmr-bg.org> (dostęp: 30.04.2014).

polityki kryminalnej. Platformę umożliwiającą obywatelom bezpośredni udział w debacie o bezpieczeństwie na poziomie lokalnym i państwowym stanowi założony przez stowarzyszenie portal internetowy *Bezbednost.org*.

Forum dla Bezpieczeństwa i Demokracji (*Forum za bezbednost i demokratiju*) jest stowarzyszeniem powstałym w 2004 r. w Belgradzie. Za cel stawia ono sobie wspieranie procesów demokratycznych i rozwoju społeczeństwa, głównie przez depolityzację sektora bezpieczeństwa oraz poddanie go społecznej kontroli²⁹. Chociaż forum w większym stopniu skupia się na bezpieczeństwie narodowym, to włącza się również w inicjatywy wpływające na poprawę bezpieczeństwa lokalnego.

Stymulowanie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i procesów demokratycznych jest podstawowym celem działalności Belgradzkiego Centrum Praw Człowieka (*Beogradski centar za ljudska prava*). Stowarzyszenie współuczestniczy w projektowaniu reformy sektora bezpieczeństwa. Obecnie angażuje się ono przede wszystkim w tworzenie ram prawnych dla działalności instytucji odpowiedzialnej za koordynację prewencji kryminalnej³⁰.

W realizacji zadań z zakresu prewencji kryminalnej pewną, aczkolwiek ograniczoną, rolę odgrywają prywatne agencje ochrony. Ich działalność została uregulowana przez prawo dopiero w grudniu 2013 r., po kilkuletniej burzliwej debacie dotyczącej głównie zakresu uprawnień, jakie miały zostać przyznane podmiotom prywatnym. Według ustawy o prywatnych agencjach ochrony do ich zadań należy świadczenie usług w zakresie ochrony osób i mienia, konwojowania oraz utrzymywania porządku podczas zgromadzeń publicznych, imprez sportowych i innych wydarzeń, w których uczestniczą duże grupy ludzi. Ustawa nie precyzuje szczególnej formy współpracy agencji ochrony z państwowymi instytucjami działającymi na rzecz bezpieczeństwa³¹, a zakres świadczonych usług zależy w każdym wypadku od umowy zawartej między zlecającym ochronę a agencją. Firmy ochroniarskie mogą świadczyć usługi na rzecz podmiotów zarówno prywatnych, jak i państwowych. Ich rola w prewencji kryminalnej uzależniona jest od zakresu, w jakim organy państwa zechcą korzystać z ich usług, a tym samym powierzać im część zadań z dziedziny prewencji.

Programy

Pomimo iż w Serbii realizowanych jest wiele programów na rzecz zapobiegania przestępczości, wciąż brak jest ogólnej regulacji, która stanowiłaby dla nich podstawę prawną czy określała sposób ich koordynacji. Duże zmiany w tej

²⁹ Więcej informacji w języku angielskim i serbskim na stronie internetowej: <http://www.fbd.org.rs/> (dostęp: 30.04.2014).

³⁰ Więcej informacji w języku angielskim i serbskim na stronie internetowej: <http://www.bgcentar.org.rs/> (dostęp: 30.04.2014).

³¹ Konieczność takiej współpracy zakłada *Narodowa Strategia Bezpieczeństwa Republiki Serbii* z 2009 r., która nie ma jednak charakteru wiążącego.

dziedzinie ma szansę przynieść omówiona wcześniej Narodowa Strategia Prewencji Kryminalnej. W akcie tym dostrzeżono konieczność istnienia organu odpowiedzialnego za inicjowanie oraz koordynację programów na rzecz zapobiegania przestępczości, aby cała podejmowana w tym zakresie działalność była spójna i mogła zaowocować długotrwałymi wynikami.

Projekty realizowane są przede wszystkim na poziomie państwowym i koordynowane przez ministerstwa (głównie MSW we współpracy z Ministerstwem Oświaty), często przy udziale organizacji międzynarodowych. Jednym z największych programów będących obecnie w fazie realizacji jest – szerzej opisany już wcześniej – projekt policji środowiskowej. W jego ramach istnieje wiele podprogramów, których cel stanowi zapewnianie bezpieczeństwa i zapobieganie przestępczości konkretnego typu. W wielu gminach realizowane są programy na rzecz zwiększania poziomu bezpieczeństwa drogowego, prewencji kryminalnej wśród małoletnich czy zwalczania przemocy domowej i narkomanii³². Większość programów dotyczących zapobiegania przestępczości wśród nieletnich opiera się głównie na akcjach edukacyjnych i informacyjnych. Modelowy przykład stanowi zainicjowany przez UNICEF w 2005 r. projekt „Szkoła bez przemocy”, który przez prowadzenie szkoleń, kursów oraz szerokiej kampanii wśród uczniów, nauczycieli, rodziców i społeczności lokalnej ma wpłynąć na zapobieganie przestępstwom popełnianym przez małoletnich. Równolegle realizowany jest program MSW i Ministerstwa Oświaty „Bezpieczne szkoły” oraz akcja „Szkolny Policjant”. Ta ostatnia inicjatywa ma na celu przybliżenie najmłodszym obywatelom pracy policji i zwiększanie ich zaufania do tej instytucji, co w efekcie służy umacnianiu w młodzieży poczucie praworządności.

Oprócz programów objętych patronatem ministerstw istnieją również takie, które są koordynowane i inicjowane przez organizacje pozarządowe, często międzynarodowe. Ze względu na ich ograniczone możliwości działania inicjatywy te mają zazwyczaj charakter lokalny³³. Godnym naśladowania przykładem dla wszystkich serbskich gmin może być prowadzony w dwóch okręgach w południowej części kraju projekt „Utrzymanie pokoju i lokalnego rozwoju” (*Održanje mira i inkluzivni lokalni razvoj*). Inicjatorem i patronem inicjatywy jest ONZ, a współfinansują ją rządy Hiszpanii, Norwegii, Szwecji i Szwajcarii. Główne założenie tego programu stanowi aktywizacja społeczności lokalnej do podejmowania działań w celu polepszenia stanu bezpieczeństwa przy jednoczesnym poszanowaniu zasady partnerstwa oraz współpracy lokalnej władzy i obywateli³⁴. Cele projektu są osiągnięte przez tworzenie komitetów ds. bezpieczeństwa przy

³² Rezultaty zrealizowanych programów prewencji kryminalnej przedstawia raport dotyczący stanu bezpieczeństwa publicznego w Serbii w latach 2005–2006. Por. Fond za otvoreno društvo, *Stanje ljudske bezbednosti u Srbiji*, Beograd 2006, s. 229–230.

³³ Inicjatyw podejmowanych na poziomie lokalnym jest wiele. Jako przykład może posłużyć edukacyjny projekt „Udział młodzieży w zapobieganiu przemocy i dyskryminacji” realizowany przez Centrum Praw Dzieci w mieście Užice.

³⁴ Szerzej o założeniach i realizacji projektu (w języku angielskim) por. <http://rs.one.un.org/pbild/> (dostęp: 30.04.2014).

organach samorządu terytorialnego, opracowywanie lokalnych diagnoz stanu bezpieczeństwa, a następnie – na ich podstawie – lokalnych strategii bezpieczeństwa. Te uchwalane przez rady gmin dokumenty zawierają wytyczne, które wskazują najbardziej odpowiednie działania zmierzające do zwiększenia poziomu lokalnego bezpieczeństwa. Lokalna strategia bezpieczeństwa ma przede wszystkim za zadanie formułować wytyczne dla stanowienia i stosowania lokalnego prawa (w tym uchwalania budżetu gminy) przez organy samorządu. Powinna ona również określać podmioty odpowiedzialne za nadzorowanie sposobów wykorzystywania przewidzianych na zapobieganie zagrożeniom środków finansowych.

Konsekwencją totalitarnego reżimu w Serbii był centralistyczny model zarządzania państwem. Obecnie można zaobserwować proces decentralizacji i dekoncentracji zadań dotyczących różnych sfer działalności państwa, w tym również bezpieczeństwa wewnętrznego i prewencji kryminalnej. Coraz powszechniejszy staje się udział czynnika społecznego w przedsięwzięciach mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom, co wpisuje się w ogólny nurt odradzania serbskiego społeczeństwa obywatelskiego. O ile sam kierunek zmian ocenić należy pozytywnie, o tyle problemem pozostaje brak skutecznej koordynacji działań na rzecz bezpieczeństwa podejmowanych przez różne podmioty rządowe, samorządowe, obywatelskie oraz prywatne. Stan ten powinien poprawić się po uchwaleniu, wciąż przygotowywanej, Narodowej Strategii Prewencji Kryminalnej. Dopiero wejście w życie tego aktu stworzy szansę na powstanie spójnej oraz w pełni skoordynowanej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego i zapobiegania przestępczości.